

Fiche 4: Verordening betreffende het Europees Burgerinitiatief

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Burgerinitiatief
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
13 september 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017)482
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1506413756938&uri=CELEX:52017PC0482>
- e) *Nr. impactassessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- h) *Rechtsbasis:*
Artikel 24 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gewone besluitvormingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Gewone besluitvormingsprocedure, medebeslissing.

2. Essentie voorstel

- a) *Inhoud voorstel*
Het voorstel behelst een nieuwe Verordening, ter vervanging van een Verordening uit 2011 die de uitvoering van een Europees Burgerinitiatief (EBI) regelt. Vervanging van de oude Verordening is nodig om een aantal gesignaleerde knelpunten in de toepassing van het EBI te kunnen aanpakken.

Het Europees burgerinitiatief werd ingevoerd met het Verdrag van Lissabon om de Europese burgers aan te moedigen tot meer democratische betrokkenheid bij Europese aangelegenheden. De uitvoeringsregels voor een EBI zijn vastgelegd in Verordening nr. 211/2011 die in april 2012 in werking is getreden. Op grond van deze regels kunnen Europese burgers een verzoek indienen bij de Commissie om met een wetgevingsvoorstel voor een bepaald onderwerp te komen, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan (o.m. tenminste 1 miljoen handtekeningen, van burgers in tenminste 7 EU-landen). De Commissie is verplicht om een verzoek dat via een EBI is voorgelegd in behandeling te nemen en hierover een hoorzitting te houden, maar is niet verplicht om daadwerkelijk met een wetgevingsvoorstel te komen. Wel moet de Commissie dan motiveren waarom een EBI-verzoek niet tot een wetgevingsvoorstel leidt.

Sinds de inwerkingtreding van Verordening nr. 211/2011 zijn er ruim 50 burgerinitiatieven ontplooid, maar slechts 3 hiervan zijn succesvol geweest, in de zin dat aan alle voorwaarden werd voldaan en dat deze door de Commissie in behandeling werden genomen. Het betreft een initiatief tegen vivisectie ("Stop Vivisectie!"), een initiatief ter bescherming van ongeboren menselijke embryo's ("Een van ons"), en een initiatief om privatisering van drinkwatervoorziening te beperken ("Water is een mensenrecht"). Alleen het laatste initiatief heeft daadwerkelijk beleidsgevolgen gehad, en heeft geleid tot voorstellen voor aanpassing van de drinkwaterrichtlijn.

De huidige verordening heeft de afgelopen 5 jaar een aantal tekortkomingen laten zien. In een rapport over de uitvoering van de EBI-verordening van maart 2015 constateerde de Commissie dat de Verordening de drempel voor een succesvol burgerinitiatief wel erg hoog legt. Het gevaar bestaat dat de hoge drempel burgers ervan weerhoudt om initiatieven te ontplooiën, waardoor het instrument zijn doel voorbij zou schieten. Het Europees Parlement kwam in een onderzoeksrapport van februari 2015 tot eenzelfde conclusie. In april 2017 kondigde VP Timmermans een herziening van de EBI-Verordening aan, die de drempel voor een succesvol burgerinitiatief zou moeten verlagen. In de aanloop hiernaartoe, lanceerde de Commissie in 2017 een consultatie over hervorming van het EBI, waarin personen en organisaties d.m.v. een uitgebreide vragenlijst werden uitgenodigd om terugkoppeling te geven over het EBI. De Nederlandse regering heeft ook deelgenomen aan deze openbare raadpleging. De terugkoppeling is door de Commissie gebruikt bij de opstelling van een aanpassingsvoorstel voor de EBI-verordening.

Binnen het huidige wetskader zijn al diverse maatregelen genomen om tot verbetering te komen, maar voor het aanpakken van de knelpunten die voortvloeien uit de bepalingen in de verordening is een nieuw wetgevingsvoorstel nodig dat de huidige Verordening vervangt. Doelstelling is om het EBI toegankelijker, minder omslachtig en gebruiksvriendelijker te maken voor organisatoren en medestanders en het EBI optimaal te benutten als middel om debat en participatie op EU-niveau te bevorderen, ook onder jongeren, en de EU dichter bij de burger te brengen.

Om deze doelstellingen te bereiken stelt de Commissie de volgende voorstellen en verbeteringen voor:

- i. meer ondersteuning en assistentie voor organisatoren
- ii. verbeteringen in de registratieprocedure, waaronder de mogelijkheid om initiatieven gedeeltelijk te registreren;
- iii. een door de Commissie beheerde helpdesk en een online samenwerkingsplatform voor het EBI, dat fungeert als forum voor overleg en voor advisering en ondersteuning van organisatoren;
- iv. een centraal onlineverzamelingsstelsel van steunbetuigingen voor burgerinitiatieven dat wordt opgezet en beheerd door de Commissie waar organisatoren gebruik van kunnen maken;
- v) verbeteringen in de software voor het online verzamelen van steunbetuigingen voor het EBI, die ook kosteloos ter beschikking worden gesteld van organisatoren

De Commissie stelt voorts de volgende praktische maatregelen voor om de toegankelijkheid voor burgers te vergroten:

- Binnen de huidige opzet bestaat er een diversiteit aan gegevensvereisten, waardoor er aan deelnemers aan een EBI in sommige lidstaten veel gegevens worden gevraagd en in andere lidstaten weinig. Ook konden EU-burgers die in een andere lidstaat woonden niet altijd deelnemen aan een EBI. Daarom worden de gegevensvereisten voor ondertekenaars vereenvoudigd en zullen alle EU-burgers hun steun kunnen betuigen op basis van hun nationaliteit;
 - de minimumleeftijd voor ondertekenaars wordt vastgesteld op 16 jaar;
 - organisatoren mogen de begindatum van de verzamelcampagne zelf kiezen;
 - ondertekenaars kunnen zich per e-mail op de hoogte laten houden.

- b) *Impact assessment Commissie*
Niet uitgevoerd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

- a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein:*

Nederland hecht sterk aan vergroting van de participatie en betrokkenheid van burgers bij EU-besluitvorming. Het EBI is volgens het kabinet een nuttig middel om de betrokkenheid van de burger bij de EU-besluitvorming te vergroten. Het Nederlands beleid met betrekking tot het EBI is met name gericht om de toegankelijkheid voor burgers om deel te kunnen nemen zo laag mogelijk wordt vormgegeven. Wanneer een EBI succesvol wordt ingediend bij de Commissie, vindt Nederland het van belang dat welke keuzes ook gemaakt worden door de Commissie er in elk geval helderheid moet komen over wat initiatiefnemers mogen verwachten. De leeftijd om in Nederland deel te mogen nemen aan een EBI is gelijk aan de

minimumleeftijd om deel te mogen nemen aan de verkiezingen, 18 jaar.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel:

In algemene zin kan Nederland het voorstel ondersteunen. Met name van het samenwerkingsplatform voor organisatoren is Nederland een voorstander. Ten algemene verwelkomt Nederland deze verordening. Wel plaatst Nederland enige kanttekeningen.

Het kabinet heeft op de consultatie een reactie gestuurd die met uw Kamer is gedeeld op 30 augustus 2017. In de reactie heeft het kabinet aangegeven dat hij het van belang vindt dat de toegankelijkheid om deel te kunnen nemen aan het EBI verbeterd wordt. Om burgercomités tijdens de voorbereiding van een EBI te ondersteunen heeft Nederland aangegeven dat dit via een online samenwerkingsplatform zou kunnen. Met een online samenwerkingsplatform kunnen organisatoren ideeën en ervaringen uitwisselen over de organisatie van het EBI en kan via de Commissie een technische helpdesk worden geboden met betrekking tot de organisatie van een EBI. In de consultatie heeft Nederland voorts geantwoord dat de minimumleeftijd om deel te mogen nemen aan een EBI gelijk dient te zijn aan de minimumleeftijd voor de verkiezingen van het Europees Parlement (18 jaar in alle lidstaten, behalve Oostenrijk waar het 16 jaar is).

De Commissie stelt voor om deelname aan het EBI open te stellen voor burgers vanaf 16 jaar. Eerder heeft Nederland in de consultatie aangegeven dat de huidige situatie gehandhaafd dient te worden. In Nederland mogen burgers wanneer zij meerderjarig zijn deelnemen aan een burgerinitiatief of verkiezingen. Tevens valt dit element van de verordening buiten het bestek van het doel om enkele tekortkomingen van het oorspronkelijk voorstel aan te pakken.

Het kabinet signaleert als aandachtspunt dat het voorstel de mogelijkheid openlaat voor organisatoren om zelf onlineverzamelssystemen op te zetten en te besluiten in welke lidstaat de voor het initiatief verzamelde gegevens moeten worden bewaard. Nederland geeft er de voorkeur aan dat het centraal onlineverzamelstelsel standaard wordt gebruikt; dat zorgt voor meer eenvoud en efficiëntie.

Verder had Nederland de ruimte voor organisatoren zo optimaal mogelijk willen maken en daarmee ook –naast het zelf kunnen kiezen van de ingangsdatum van de verzameltermijn – deze willen verlengen van 12 naar 18 maanden. Het feit dat de organisatoren zelf de ingangsdatum kunnen kiezen is echter al een belangrijke stap, die mogelijk het verlengen van de termijn overbodig maakt.

De Commissie laat de lidstaten evenals in de huidige verordening de keuze tussen twee ondersteuningsverklaring-formulieren, waaruit conform artikel 9 nr. 4 vóór 1 juli 2019 een keuze gemaakt moet worden. Optie A wordt gebruikt door lidstaten die niet vereisen dat een persoonlijk identificatienummer wordt verstrekt; optie B door lidstaten die dit wel doen. Van belang is dat Nederland t.z.t. kiest voor optie A, waarin gevraagd wordt naar adresgegevens.

In de GBA-V kan namelijk niet op een deel van het BSN-nummer gezocht worden, zoals optie B vereist en deze optie is dus in Nederland onuitvoerbaar.

Tenslotte merkt Nederland op dat het voorstel alleen betrekking heeft op het faciliteren van de voorbereiding en organisatie van een EBI, niet op de wijze waarop de uitkomst van een succesvol EBI op de EU-agenda wordt geplaatst. De Commissie blijft de zelfstandige discretionaire bevoegdheid behouden om naar aanleiding van een EBI al of niet een wetgevingsvoorstel in te dienen of aan te passen. Het kabinet vindt dat de uitkomst van een succesvol EBI zwaarder moet wegen bij plaatsing op de EU-agenda. Daarmee zou beter invulling kunnen worden gegeven aan het doel van het EBI om de betrokkenheid en participatie van burgers bij EU-besluitvorming te vergroten. Het kabinet is daarom van mening dat overwogen dient te worden of het Europees Parlement en de Raad een adviserende rol zouden kunnen krijgen naar aanleiding van een EBI, mits deze adviserende rol niet bindend is. Besluitvorming over wetgevingsvoorstellen is immers een prerogatief van de Commissie. Daarbij is overigens wel van belang dat er duidelijke afspraken over termijnen worden gemaakt. Het is niet de bedoeling dat deze aanpassing een drempelverhogende werking heeft voor EBI's c.q. meer tijd gaat kosten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er bestaat een redelijke overeenstemming tussen lidstaten over dit voorstel. Er is redelijke overeenstemming dat de huidige situatie met betrekking tot de minimumleeftijd om deel te mogen nemen aan een EBI gehandhaafd dient te worden. Allen zijn het erover eens dat het EBI beter kan worden vormgegeven evenals de noodzaak daartoe. Op 19 januari 2016 is een position paper ingebracht en besproken met verbeterrichtingen, die grotendeels terugkomen in de herziene Verordening.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De voorgestelde rechtsgrondslag is artikel 24 VWEU. Dit artikel heeft betrekking op de vaststelling van de bepalingen voor de procedures en voorwaarden voor de indiening van een burgerinitiatief in de zin van artikel 11 VWEU. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrond.

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel is positief, aangezien de regeling van een EBI per definitie op EU-niveau geregeld dient te worden.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het wetgevingsvoorstel als positief met een kanttekening.

Vervanging van de huidige verordening door een nieuwe verordening biedt burgers en organisatoren duidelijkheid, temeer daar de aan te brengen wijzigingen aanzienlijk zijn en betrekking hebben op fundamentele bepalingen van de huidige verordening. Bovendien is het zo dat maatregelen die binnen het geldende rechtskader genomen kunnen worden al genomen zijn, zodat verdere aanpassingen alleen mogelijk zijn door nieuwe wetgeving.

Het element met betrekking tot verlagen van de minimum deelnameleeftijd van 18 naar 16 jaar valt echter buiten het bestek van het doel om enkele tekortkomingen van het oorspronkelijk voorstel aan te pakken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De geschatte kosten van deze aanpassing bedragen naar schatting 2 mln. op jaarbasis. De specifieke gevolgen voor de begroting van het voorstel houden verband met een aantal onlinesystemen voor het Europees burgerinitiatief die de Commissie zal invoeren en kosteloos ter beschikking zal stellen van burgers en organisatoren. De specifieke gevolgen voor de begroting van het voorstel houden verband met een aantal onlinesystemen voor het Europees burgerinitiatief die de Commissie zal invoeren en kosteloos ter beschikking zal stellen van burgers en organisatoren. Het voorstel voorziet met name in het opzetten, onderhouden en ontwikkelen van de volgende online instrumenten: het officiële register voor het Europees burgerinitiatief, het samenwerkingsplatform voor advies en ondersteuning voor burgers en organisatoren en het centrale online verzamelsysteem voor het EBI.

Nederland is van mening dat eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2018-2024 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De nieuwe verordening zorgt ervoor dat een aantal knelpunten wordt opgelost. Ofschoon het voorstel er met name op is gericht het instrument toegankelijker en minder omslachtig en kostbaar te maken voor organisatoren en ondertekenaars, moet een aantal bepalingen ook zorgen voor grotere doelmatigheid en besparingen voor overheden, waaronder de Commissie en de bevoegde nationale instanties.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Ten opzichte van de huidige verordening leiden meerdere bepalingen in het voorstel tot grotere doelmatigheid, doeltreffendheid en besparingen op gebieden als online verzamelen, vertalingen, formulieren voor steunbetuigingen en de indiening van steunbetuigingen bij de nationale instanties van de lidstaten.

- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, Bedrijfsleven en burger.*

Met dit voorstel moet het eenvoudiger worden om een Europees Burgerinitiatief in te dienen en te controleren. De administratieve lasten nemen voor de rijksoverheid, de medeoverheden en de burgers af. Het voorstel is ook beoordeeld in het kader van het REFIT-programma voor vereenvoudiging van regelgeving, in een advies van juni 2016.

- e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

Niet van toepassing.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Geen.

- b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Art. 11, lid 5 van het voorstel kent de Commissie de bevoegdheid toe om via uitvoeringshandelingen technische specificaties vast te stellen voor de uitvoering van de individuele online verzamelsystemen voor het Europees Burgerinitiatief. Het kabinet kan instemmen met de keuze voor uitvoeringshandelingen, omdat de vast te stellen uitvoeringshandeling erop gericht zijn om de verordening volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren. De keuze voor de onderzoeksprocedure is ook geschikt, omdat hier gaat om handelingen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a van Verordening 182/2011 (de Comitologieverordening)).

Daarnaast bevat art. 22 van het voorstel een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen in verband met wijzingen op de bijlagen bij de verordeningen. De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt hier juridisch gezien voor de hand omdat het een bevoegdheid voor de Commissie tot wijziging van de bijlagen alleen via delegatie kan.

- c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De gewijzigde verordening zal op 1 januari 2020 inwerkingtreden. Nederland acht dit een haalbare termijn.

- d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Europese Commissie zal twee jaar na de inwerkingtreding van de verordening en vervolgens iedere twee jaar daarna een rapport uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot het functioneren van de gewijzigde verordening.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Vooralsnog worden geen grote implicaties voor de uitvoering van de verificatie voorzien. In de huidige verordening kan een onlineverzamelsysteem in ieder lidstaat worden opgezet en draagt in het geval van Nederland BZK de kosten voor de uitvoering van een certificering. Deze mogelijkheid blijft dus ook in de nieuwe verordening bestaan. Hiermee zijn er wat betreft het onlineverzamelsysteem geen wijzigingen op het gebied van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Naast de mogelijkheid om nationaal een onlineverzamelsysteem in te richten, wordt in het nieuwe voorstel de mogelijkheid geboden gebruik te maken van een centraal onlineverzamelsysteem van de Commissie. Dit heeft geen direct gevolg voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in Nederland.

Indirect kan dit echter positieve gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid omdat de kans dat een onlineverzamelsysteem in Nederland wordt opgezet afneemt. Het ligt voor de hand dat organisatoren kiezen voor het gemak van een reeds ingericht systeem, in plaats van een eigen systeem met alle eisen die daarbij horen. Of de certificering van een individueel onlineverzamelsysteem (conform art. 11) systeemgevolgen heeft voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is nog niet te zeggen. In art. 11 lid 5 wordt aangegeven dat de technische specificaties nog vastgesteld moeten worden. Dit is dus nog afwachten, maar als het effect heeft dan is dat vooral op de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) en niet zozeer van uitvoeringsinstanties (de verificatie van de ondersteuningsverklaringen wordt in Nederland door gemeente Den Haag uitgevoerd).

Ten aanzien van de verificatie van het Burgerinitiatief kan gesteld worden dat verlaging van de leeftijdsgrens voor deelname naar 16 jaar kan leiden tot een stijging van het aantal ondersteuningsverklaringen en daarmee het aantal steekproeven. Aangezien het huidige aantal initiatieven ernstig achter blijft bij de raming is dit niet verontrustend.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.